

LA GRANDE-BRETAGNE ET L'OTAN

PAR

Julian LINDLEY-FRENCH*

L'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) est l'institution britannique par excellence : soutenue par la puissance militaire américaine, elle prend l'Etat pour centre et se consacre à l'équilibre des puissances militaires en Europe, car une grande partie de l'équilibre militaire au-delà de l'OTAN restera, comme il se doit, au cœur de la politique de sécurité et de défense de la Grande-Bretagne. En effet, l'OTAN est le dépositaire de toutes les qualités stratégiques britanniques des temps jadis : elle résout, une fois pour toutes, le problème de la puissance en Europe et empêche l'émergence d'une hégémonie continentale, tout en n'exerçant que de faibles contraintes sur les manœuvres stratégiques du Royaume-Uni. Si les Anglais manifestent un instinct conservateur vis-à-vis des projets de monuments en Europe, ils acceptent bien plus facilement ceux qui soulignent le rôle des Etats tout en réprimant les comportements extrêmes de ces derniers. De plus, l'accession de Barack Obama à la Maison-Blanche et les efforts du Président français, Nicolas Sarkozy, pour trouver un nouvel équilibre entre l'OTAN et l'Union européenne permettent à Londres de ressentir un certain optimisme – dans la mesure où Londres s'adonne à l'optimisme – quant à la présence d'un nouvel élan dans l'Alliance.

Voilà pourquoi l'élaboration d'un nouveau concept stratégique de l'OTAN constituera un projet politique important pour les Anglais dans les deux ou trois années à venir. En effet, leurs projets de modernisation de l'architecture de défense stratégique de l'OTAN constitueront une modernisation de l'Alliance elle-même. Depuis la fin de la Guerre froide, la clause de défense collective du Traité de l'Atlantique-Nord est restée dans les limbes. Cependant, étant donné la diversité des défis stratégiques émergents, les Anglais ont la conviction qu'il est temps de revoir la défense collective grâce à une nouvelle architecture adaptée au XXI^e siècle, apte à défendre leur pays et ses alliés contre des menaces de tous types. Bien qu'une attaque conventionnelle dans la zone européenne et atlantique soit peu probable dans un avenir proche, les Anglais pensent que la nature même de la défense a changé depuis 1999 et qu'il convient d'organiser cette nouvelle défense. Toujours selon eux, l'OTAN, qui se trouve au carrefour de la puissance américaine et de la légitimité européenne, sera la seule organisation en mesure d'incarner une présence stratégique occidentale crédible, garante de la stabilité mondiale et européenne. Telle est la vision globale, sans fard ni atermolement, de la grande stratégie – l'organisation de grandes fins en vue de grands moyens – qui place l'OTAN si clairement au cœur de la grande stratégie britannique. Ce sont probablement les Anglais, peu visionnaires mais fort pragmatiques, qui sont les membres les plus impliqués de l'OTAN ; cette dernière n'était-elle pas, d'ailleurs, une de leurs idées ?

Le présent article examine les raisons de la longévité de l'OTAN au cœur de la politique de sécurité de la Grande-Bretagne, ainsi que les mesures de sécurité que celle-là

* Professeur en Science militaire à l'Académie militaire royale des Pays-Bas et chercheur associé à l'Académie de Défense du Royaume-Uni.

devra prendre pour garantir l'efficacité et la crédibilité de l'Alliance dans un siècle qui pourrait bien s'avérer aussi turbulent et chaotique que son prédécesseur.

CONCEPT STRATEGIQUE ET TRANSFORMATION MILITAIRE

La fin programmée de l'absolutisme des années Bush-Cheney-Rumsfeld – particulièrement du premier mandat – pose des problèmes aux Britanniques. George W. Bush, à travers son concept de transformation par la force, laisse en héritage une déconnexion entre la vision stratégique commune, qui sert de base à ce genre d'alliances, et la volonté de tous ses membres de s'investir de manière proportionnellement égale dans chaque mission. Le concept de transformation par la force, d'inspiration américaine, a en effet provoqué un paradoxe : des forces européennes toujours plus réduites, certes d'une efficacité supérieure dans des environnements dangereux, mais n'ayant qu'un rôle subalterne aux côtés de leurs équivalents d'outre-Atlantique. Etant donné les pressions exercées sur les forces armées britanniques en Iraq et en Afghanistan, il est clair que ce paradoxe a un effet négatif sur ces dernières, qui accordent une importance cruciale au nombre de recrues sur le terrain.

La mission la plus urgente des Anglais, qui sera loin d'être aisée, est donc de rétablir le contact entre le rôle stratégique de l'Alliance et ses capacités militaires. Londres se trouve prise entre deux feux : le rôle mondial des Etats-Unis et les ambitions stratégiques bien plus modestes de l'Europe. Le cauchemar habituel des décideurs britanniques est de se voir forcés de trancher entre l'Amérique et l'Europe : pendant soixante ans, l'OTAN aura été un mécanisme naturel de protection leur évitant ce choix épineux. Aujourd'hui, les choses ne sont plus si simples. Le défi actuel, pour les Anglais, est de trouver un mécanisme qui permette une transformation par la force valorisant à la fois la direction américaine et britannique et le suivi de l'Europe, même si celui-là restera plus conditionnel qu'au temps de la Guerre froide. Les Anglais avaient espéré que le commandement stratégique « Transformation » (ACT) de l'OTAN puisse remplir cette fonction, mais sa performance a été décevante et la transformation a été étouffée par des formalités excessives et un différend politique entre le Secrétaire général et le général Mattis. Le projet de l'OTAN sur la multiplicité des menaces futures (Multiple Futures Project), tout en partant d'une intention louable, montre tous les signes d'un commandement stratégique vacillant entre stratégie et formalités. Pour les Anglais, l'OTAN est confronté à l'éternel problème d'un équilibre à trouver entre l'imposition et la représentation. Pour que l'Alliance soit efficace, il faut qu'elle soit dirigée par les grandes puissances. Cependant, pour qu'elle soit crédible, il ne faut pas que les Américains soient seuls au pouvoir.

Les Anglais, s'ils imaginent un monde idéal pour l'OTAN, voient la France comme partenaire européen principal. Cependant, en dépit du discours pro-Atlantique bienvenu du gouvernement, Paris a ses limites. Les Allemands, quant à eux, rejettent le fardeau de la direction, même s'ils exigent d'être traités en dirigeants. Pour les Américains, l'OTAN a une importance qui ne tient pas seulement à ce qu'elle a été leur première alliance. On ne saurait néanmoins affirmer, même avec la meilleure volonté du monde, que l'OTAN est essentielle pour la défense des Etats-Unis comme pour la défense du Royaume-Uni. C'est donc à ce dernier qu'il revient de s'investir pour le bien de l'Alliance.

Il y a sept domaines d'importance fondamentale pour les Anglais : l'Afghanistan, la nouvelle architecture de défense stratégique, le Kosovo, les ressources, le rapprochement

Euro-Atlantique, le fossé militaire Euro-Euro (de plus en plus) et, bien sûr, l'élaboration de la politique américaine.

L'attitude militaire des Etats-Unis est ciblée, à juste titre, en fonction de ses interventions dans le monde, qui nécessitent impérativement le développement de forces stratégiques effectives de haut niveau, à long terme. Cette tendance va perdurer. Par exemple, à Washington, les deux camps sont favorables à la défense antimissiles, en dépit des réserves du président Obama sur le concept actuel – et les dépenses – de l'Agence de défense contre les missiles (BMA). De même, les enseignements de la « guerre longue » ou du contre-terrorisme, pour paraphraser les plus modérés, sont en train de faire leur chemin. La Grande-Bretagne en a déjà retenu un grand nombre, même si elle n'a pas toujours agi en conséquence. Au niveau purement stratégique, Etats-Unis et Grande-Bretagne devraient converger au sein de l'OTAN : ce consensus devrait même s'avérer inestimable pour la doctrine comme pour la planification des forces et des opérations à l'avenir. Il n'en reste pas moins que, si les concepts stratégiques de l'Europe et des Etats-Unis viennent à diverger de manière trop importante, la Grande-Bretagne sera perdue sur le plan stratégique. C'est bien pour cela que les Anglais essaient sans relâche de combler le fossé grandissant entre les forces militaires européennes et américaines, ainsi que de promouvoir la flexibilité et la synergie entre elles. Ainsi, les Anglais ont besoin de voir l'OTAN comme le mécanisme premier de direction des Américains et des Européens vers un concept stratégique commun à la fois crédible face aux menaces, aux risques et aux défis et raisonnable en termes de coûts politiques et financiers. Un nouveau concept stratégique de l'OTAN doit donc occuper une position centrale dans la stratégie nationale de la Grande-Bretagne.

De même, les Etats-Unis ne sont que modérément disposés à se laisser influencer par la Grande-Bretagne. La nature du corps politique américain, l'émergence de défis à plus long terme, l'attention grandissante des Etats-Unis pour l'Asie, ainsi que la structure, la doctrine et la tradition des forces armées américaines rendront plus difficile toute modification de leur attitude qui semblera avoir été imposée de l'extérieur – ils sont ainsi faits. De plus, la stabilisation stratégique, telle que l'implique l'approche stratégique britannique, restera toujours une sous-composante de l'orientation très marquée de l'effort stratégique américain. Le mariage des deux nécessitera donc un concept bien plus fin de la transformation, dans une Alliance bien plus fine que par le passé. L'OTAN de l'avenir, selon l'idéal britannique, possède des ressources collectives plus grandes, renforcées avec le temps par des capacités collectives plus conséquentes. C'est à cette fin que les Anglais investissent tant de capitaux politiques et militaires dans l'Alliance.

UNE TRANSFORMATION INTELLIGENTE DIRIGEE PAR LA GRANDE-BRETAGNE

Les Anglais doivent donc se faire les avocats de ce qu'on peut appeler une transformation intelligente. Celle-là nécessitera la fusion du rôle suprême des Américains et du rôle de stabilisation des Européens – et des autres démocraties – par le biais d'un concept et d'une architecture en réseau permettant la formation aisée de coalitions s'adaptant à l'ensemble du spectre des conflits ; l'OTAN jouerait alors probablement le rôle de creuset des synergies des forces transnationales.

Il est indéniable que des éléments du concept de transformation des Etats-Unis doivent garder une place essentielle dans cet effort. La réussite des opérations dépend de

l'importance centrale du réseau et des opérations basées sur l'effectivité, encadrées par une analyse efficace et de ce que lesdites opérations soient à l'extrémité haute ou basse du spectre des missions : la domination par les informations et la connaissance des situations sont des multiplicateurs critiques de force particulièrement appréciés des Américains, des Britanniques et des Français. Les Anglais, en effet, ont réussi le mariage de la supériorité de l'Occident dans l'application des technologies de l'information aux traditions communément respectées de la vie militaire, de la marine et des forces aériennes qui ont fait leur renommée. Le problème qui se présente à eux – et encore plus à leurs partenaires et alliés européens – est que le coût de ce mariage a rendu le nombre des forces armées britanniques bien inférieur à leur nombre idéal, étant donné les missions qu'ils doivent et devront continuer à remplir. Le mariage, comme toujours, est une entreprise onéreuse, même si les synergies en jeu finissent par apporter un retour sur investissement. En conséquence, les forces armées britanniques sont en train de se dégrader par une attrition en stabilisation, à la poursuite des grands objectifs stratégiques américains en cours à l'OTAN. Les Anglais doivent donc s'efforcer de collaborer avec les Américains afin de les rendre plus réceptifs aux avantages politiques et militaires des coalitions militaires transnationales, tout en devenant bien plus habiles dans l'art d'adapter leur concept en réseau de transformation militaire pour les besoins de leurs alliés. Les forces armées de ces derniers posséderont, bien sûr, des traditions, des atouts et des points faibles différents, tout autant que des centres de gravité militaires dissemblables. L'interopérabilité impliquera des relations intra-militaires fort peu semblables à celles qui avaient été prévues par les concepts et les approches traditionnels de l'OTAN. Cependant, la modernisation de ces relations est au cœur de la conception britannique de l'Alliance.

TROIS ELEMENTS BRITANNIQUES DE TRANSFORMATION

Les Anglais considèrent trois domaines comme essentiels à l'utilité future de l'OTAN.

En premier lieu, ils souhaitent promouvoir des étapes concrètes pour une plus grande interopérabilité entre les forces armées de l'Alliance, largement fondées sur leur propre approche. En effet, si bon nombre des forces armées américaines sont conçues en tant que « forces constituées », leur doctrine – ou manière de faire les choses – est source de grandes difficultés lors de déploiements dans des missions de stabilisation et de reconstruction avec des alliés et des partenaires dont le mode de fonctionnement est très différent et bien moins équipé. Les opérations en Afghanistan n'illustrent que trop bien cette divergence.

En deuxième lieu, le concept lui-même de transformation est mauvais, car il suppose que l'ensemble des forces européennes ne doivent servir que d'extensions au noyau américain. Une transformation efficace du point de vue militaire se doit d'être réalisable du point de vue politique. A cette fin, l'ACT doit être dégagé de ses contraintes politiques et administratives pour devenir un véritable agent de transformation, ce qui peut impliquer la création d'un noyau européen militaire et stratégique, fondé sur les mêmes règles d'interopérabilité et d'efficacité. C'est là que Londres et Paris pourraient s'entendre. En effet, les différences entre les Etats-Unis et bon nombre de leurs alliés en Europe sont trop souvent exacerbées et exagérées par l'idée américaine que le fossé transatlantique ne pourrait être comblé par les alliés que si leurs forces armées se transformaient en versions plus petites de leur équivalent états-unien. L'ampleur et la profondeur de la liste des tâches de sécurité contemporaine, à elles seules, plaident contre une vision si étroite.

En troisième et dernier lieu, les Anglais tentent de recréer un terrain d'entente entre les stratégies, les attitudes, les ressources et les capacités disparates de l'Europe et des Etats-Unis. Les solutions *ad hoc*, qui compliquent exagérément la planification de la force et des opérations et représentent un fardeau disproportionné pour les gens sur le terrain, ne suffiront pas à moyen ou long terme. Tôt ou tard, une de ces coalitions que la Grande-Bretagne dirigera ou dont elle sera membre sera si *ad hoc* qu'elle connaîtra de sérieux hoquets, qui s'achèveront en ratés.

Voilà pourquoi les Anglais sont disposés à la réforme et à la modernisation des processus de défense et d'organisation des forces au grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE). Bien entendu, les Américains ne sont pas seuls responsables des tensions dans le processus de planification. Le manque d'investissement des Européens et le faible niveau d'une grande partie des officiers envoyés par les nouveaux membres a pratiquement paralysé le Processus d'établissement des plans de défense (DPP). La réforme du Quartier général de l'OTAN est impuissante ou presque à remédier à cette faille. C'est pourquoi – d'un point de vue britannique – les Américains comme les Français doivent parvenir à une nouvelle entente pour réaliser un progrès. Dix ans après la première rencontre franco-anglaise qui a décidé du développement de la sécurité et de la défense européenne – et c'est une idée qui pourra sembler intransigeante sur le plan politique –, il est peut-être temps de faire un « Saint-Malo 2 ».

L'OTAN, L'UE, LA SECURITE ET LA DEFENSE EUROPEENNES

L'Alliance est donc considérée par la stratégie britannique comme un mécanisme fondamental, aux coûts rentabilisés, pour la création d'une sécurité stratégique effective, ne pouvant être obtenue que sous la direction de la Grande-Bretagne, dans des institutions légitimes dirigées fermement et sans ambiguïté par les Etats plus importants, devant pouvoir être influencés par la Grande-Bretagne à certaines fins. L'effectivité d'institutions telles que l'ONU, l'OTAN et/ou l'Union européenne (UE) ne constitue pas une fin stratégique à elle seule, mais restera toujours essentielle dans le processus d'efficacité stratégique où les Anglais doivent s'engager, qui présuppose une politique de sécurité britannique fondée sur une vision crédible, des ressources et des capacités adaptées, faisant de la Grande-Bretagne un partenaire – et un dirigeant – digne de ce nom dans des cadres de ce genre.

2008 aura vu la réécriture partielle de la Stratégie de sécurité européenne (SSE) ; un projet de nouveau concept stratégique de l'OTAN aura également fait l'objet d'une grande attention. La ligne de faille entre l'UE et l'OTAN parcourt également la stratégie nationale de la Grande-Bretagne, qui tente de réconcilier ces deux entités, en ce qui concerne la description de l'environnement de sécurité, les priorités données et les méthodes adoptées pour faire face aux nombreux défis auxquels la nation, ses alliés et ses partenaires sont confrontés. Londres a la mission cruciale de convaincre ses partenaires européens de la gravité des défis actuels. L'un des objectifs de la diplomatie de sécurité britannique est d'harmoniser les stratégies de l'UE et de l'OTAN avec celle de la Grande-Bretagne.

De même, les Anglais ne se font aucune illusion sur l'importance d'une Europe qui sache agir de façon stratégique, ni sur les difficultés associées avec la réalisation d'un tel objectif. De leur point de vue, l'Europe est devenue une zone sans stratégie ; et les deux premières étapes à suivre pour retrouver une certaine sérénité en matière stratégique serait de comprendre véritablement l'effort nécessaire à une action réussie en Afghanistan, à l'appui

des forces britanniques, suivi d'une évaluation stratégique solide qui, dans son aspect le plus simple, permettrait à l'Europe d'alléger le fardeau des Américains en Asie, grâce à un effort effectif de l'ensemble des puissances du continent. Tout ce qui peut réduire la tâche des Américains en Europe attachera probablement ces derniers à la conservation de la sécurité européenne.

L'Afghanistan reste pour les Anglais le premier défi stratégique du XXI^e siècle. L'OTAN et l'UE doivent donc se remodeler afin de permettre et de soutenir une direction d'une grande puissance ; la stratégie britannique est conçue en ce sens. Londres n'ira cependant pas jusqu'à affirmer publiquement qu'il est inutile de maintenir une façade d'égalité sécuritaire dans l'OTAN comme dans l'UE. Les faits militaires parlent d'eux-mêmes. Si les Français et les Anglais peuvent déployer environ 40 % de leurs forces respectives, la plupart des pays d'Europe n'en sont qu'à 8-10 %, voire 3-4 % pour certains. En 2004, l'ensemble de la recherche et du développement de l'OTAN s'élevait à 8 milliards de dollars, dont 80 % provenaient de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Allemagne. Les Etats-Unis ont dépensé 61 milliards de dollars¹. Vingt-cinq des vingt-sept Etats membres de l'UE – à l'exception de la France et de la Grande-Bretagne – dépensent entre 7 % et 17 % pour leur approvisionnement, soit des sommes largement insuffisantes pour le développement des facilitateurs stratégiques qui seront nécessaires à tous les Européens dans leurs opérations futures, particulièrement en ce qui concerne l'élévation stratégique, le commandement, les contrôles, les ordinateurs, le renseignement, la surveillance et la reconnaissance (C4ISR) et les munitions guidées avec précision (PGM). Pour les Anglais, l'accusation la plus grave de l'effort européen porte sur l'Objectif global de l'Europe pour 2010. Selon le Tableau d'amélioration des capacités 1/2006 de l'Objectif global, sur 64 déficits au catalogue et manques en capacités dans les domaines terrestres, maritimes, aériens, de mobilité et ISTAR (renseignement, surveillance, acquisition de la cible et reconnaissance), sept ont été formellement résolus, quatre ont manifesté des signes d'amélioration et cinquante-trois n'ont présenté aucun changement sur la période 2002-2006.

De plus, les Européens, selon les Anglais, sont confrontés à deux problèmes quasi insolubles, affaiblissant profondément leur lien avec la grande stratégie. Premièrement, de nombreux Etats membres de l'UE et de l'OTAN n'ont qu'une compréhension limitée, voire inexistante, de la grande stratégie, mais insistent pour obtenir un statut et un traitement égal. En conséquence, une grande partie de l'Europe adopte un certain isolationnisme au lieu de mener les batailles administratives et politiques complexes et nécessaires à l'élaboration d'une stratégie et d'une culture stratégique communes. Malheureusement, vu de Londres, l'« euro-isolationnisme » s'est accentué depuis la fin de la Guerre froide, alors que le discours appelant à une stratégie européenne commune s'est éloigné de plus en plus de la substance de ladite stratégie. Les conséquences n'en sont que trop visibles dans l'établissement de la défense sur une grande partie du continent, où les engagements souscrits auprès de l'OTAN et/ou de l'UE n'ont que peu de ressemblance avec les efforts nécessaires à la création de forces dignes d'une telle stratégie – ou capables de gérer ne serait-ce que le quart de la liste des tâches que les militaires au front se doivent d'établir.

En outre, l'échec de l'Europe à assumer ses responsabilités stratégiques est allé de pair avec un rejet presque honteux de la juste coercition en tant qu'outil légitime de la politique étrangère et de sécurité, se reflétant dans un niveau de dépenses pour la défense d'une faiblesse historique. Un sous-financement aussi délibéré des forces armées ne peut offrir que

¹ Ces chiffres ont été établis dans le cadre d'une recherche pour J. LINDLEY-FRENCH / F. ALGIERI, *A European Defence Strategy*, Gutersloh, Bertelsmann, 2004.

l'apaisement de l'échec et c'est ce à quoi les Anglais se refusent. Politiquement, ces résultats ont fait beaucoup de mal en Grande-Bretagne, où il est communément envisagé que les troupes britanniques en Afghanistan portent une part bien trop grande d'un fardeau qui devrait être mieux réparti, et ont enregistré un nombre disproportionné de pertes depuis novembre 2001. Seuls les Etats-Unis, l'Australie, le Canada et les Pays-Bas sont préparés à soutenir l'effort crucial : en somme, l'Anglosphère, avec une pointe d'accent néerlandais.

Cependant, l'Alliance n'offre aucune voie aisée pour la bonne réalisation de la stratégie britannique politique et de sécurité. En dépit des nombreuses tentatives de réforme institutionnelle, l'OTAN reste une organisation lourde, excessivement bureaucratique, où la représentation importe davantage qu'une préparation et une exécution efficaces. L'effectivité stratégique britannique nécessite donc de nouveaux partenaires et de meilleurs alliés. L'OTAN, toujours construite comme une somme de puissances étatiques dirigées par les Etats-Unis, restera pour les Anglais le centre de gravité naturel de l'organisation de la puissance étatique pour l'Occident moderne en quête d'effectivité stratégique. Cependant, ils auront besoin d'un fort activisme, en partenariat avec les Etats-Unis – et, nous l'espérons, avec la France – afin de réorienter l'Alliance vers la grande mission de sécurité pour laquelle elle a été conçue, loin de la gestion et des conséquences de l'agrandissement qui n'ont que trop sollicité son énergie et ses efforts depuis 1997. Londres a la conviction que l'agrandissement relevait et relève encore de la responsabilité historique de l'OTAN et de ses membres d'origine, qu'ils se devaient d'assumer.

Si les attitudes défensives ne sont pas universellement apparentes dans l'ensemble des nouveaux membres de l'OTAN, ce n'est pas le cas du manque d'ambition. La liberté n'a pas pour but de remplacer les barons russes par des barons occidentaux. Si certains des nouveaux membres ont pris ou sont en train de prendre des mesures pour assumer les responsabilités de la liberté, trop d'entre eux continuent de se comporter comme si l'OTAN était une institution uni-dimensionnelle, consacrée à l'article 5 et la défense contre la Russie. Pour les Anglais, il s'agit-là d'une source de frustration.

Les Anglais sont donc confrontés à un choix essentiel : l'OTAN n'est pas perçue comme essentielle à la sécurité américaine, mais elle l'est pour la sécurité britannique. Trop d'Européens de l'Est et du centre se contentent de vouloir une relation de sécurité directe avec les Américains, plutôt qu'avec l'OTAN, et trop d'Européens de l'Ouest ne sont pas préparés à supporter le fardeau de la direction exigé par le rôle actuel de l'OTAN, même s'il n'existe aucune alternative véritable. Aujourd'hui, l'Europe est prise au piège d'un désert stratégique et l'Alliance en pâtit en conséquence : aucune tergiversation diplomatique ne protégera l'OTAN de cette réalité.

En conséquence, l'OTAN a profondément souffert ces derniers temps du manque de clarté et d'engagement envers sa mission stratégique. C'est pourquoi les Anglais sont convaincus du besoin d'un nouveau concept stratégique, quels que soient les obstacles politiques et bureaucratiques que celui-là devra surmonter. En Afghanistan, cela aura résulté en un spectacle absurde : le secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer à la recherche, par tous les moyens, de quelques hélicoptères pour des opérations relevant de la mission de l'article 5. L'hélico-fiasco est rapidement devenu le symbole des dysfonctionnements de l'Alliance en particulier et de la sécurité institutionnelle de l'Occident en général. Les années 1990 auront été l'âge d'or de l'agrandissement, mais cette période est bel et bien terminée. Malheureusement, l'OTAN est encore affligée d'une mentalité des années 1990 et continue

de limiter l'ambition de l'Alliance comme de la PESD. En conséquence, ni l'Alliance ni ses membres ne savent quoi établir.

C'est pourquoi la Grande-Bretagne se perçoit par défaut en tant que puissance européenne privilégiée pour aider les Américains à ramener l'OTAN vers le rôle de sécurité stratégique pour lequel il a été naturellement conçu. En effet, l'OTAN, par sa légitimité, ses normes, sa force et sa structure de commandement, reste le lieu naturel de l'organisation d'un effet de sécurité mondial et stabilisateur, essentiel qui plus est au cas où le fossé entre les ressources, les capacités, les responsabilités et les tâches venait à être comblé. Ainsi, pour Londres, l'OTAN repose au cœur de ressources et de capacités générées par les Etats. En dépit de ses nombreux défauts, c'est la seule somme de puissances capable de faire face à des défis stratégiques et pouvant générer une puissance crédible de dissuasion et/ou d'intervention.

UNE TENTATIVE DE DEBLOQUER LE CONFLIT DES INSTITUTIONS EN EUROPE

Pour les Anglais, les institutions ne sont pas des fins en elles-mêmes, mais des mécanismes conçus pour répondre aux besoins des Etats qui les ont créés. L'OTAN et l'UE sont des mécanismes essentiels, mais n'en restent pas moins des mécanismes. Du point de vue de Londres, trop d'énergie politique se consume en querelles sur le statut relatif de ces deux organisations : cette rivalité revient à placer la charrue institutionnelle avant les bœufs de la stratégie, quels que soient ses enjeux sous-jacents. Les Anglais, fidèles à leur passé, placent le réalisme ou le pragmatisme en tête des vertus nécessaires actuellement : partant de là, il est évident qu'un nouveau domaine de la sécurité nécessitera une relation directe entre l'UE et les Etats-Unis. La composante civile de la sécurité contemporaine l'exige et l'UE a un rôle important mais non exclusif à jouer dans la coordination de ses ressources et de ses capacités civiles essentielles. Se rapprocher des Etats-Unis sur ce point pourrait même contribuer à légitimer un nouveau partenariat transatlantique pour la sécurité. Les Anglais pensent qu'il est peu probable que les Européens sauront projeter une image de stabilité si la base de leur foyer ne devient pas plus résistante. Etant donné l'étendue des nations, des agences et des organismes impliqués dans ce qui constitue, en pratique, la sécurité du territoire européen, l'UE est une composante importante d'un tel effort.

L'UE peut également se permettre d'adopter les choix politiques de la Grande-Bretagne face à la complexité politique. Dans certaines occasions, ni les Etats-Unis ni l'OTAN ne seront capables de diriger des opérations car son identité sera aussi importante que sa puissance pour son succès. En effet, l'étiquette d'une opération deviendra presque aussi importante que les ressources et les capacités, même si les opérations dirigées par l'UE s'appuient sur les atouts et les capacités de l'OTAN².

² Joylon HOWORTH propose une excellente définition de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), que la plupart des dirigeants approuveraient : selon lui, la PESD est un « projet de donner à l'UE la capacité de prendre des décisions collectives portant sur la sécurité régionale et de déployer une gamme d'instruments, dont des instruments militaires, dans des opérations de gestion de crises, de maintien de la paix et, si nécessaire, d'application de la paix (de préférence avec un mandat légal) afin que l'Europe effectue une contribution singulière aux objectifs globaux de l'Alliance atlantique, en consultant les Etats membres européens de l'OTAN et les Etats non alliés, candidats à l'accession à l'UE » (« Why ESDP is necessary and beneficial for the Alliance », in J. HOWORTH / John T. S. KEELER (dir.), *Defending Europe : the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave MacMillan, New York, 2003, p. 221.

Les Anglais auraient tendance à privilégier une coopération pratique entre l'UE et l'OTAN sur le terrain : les signes de déblocage d'une relation paralysée sont donc importants à leurs yeux. Les équipes d'action de crise UE-OTAN (CAT) pourraient en être la première étape. Une relation de travail plus étroite est nécessaire entre les engagements de Prague de capacité de l'OTAN (PCC) et le plan d'action des capacités européennes (ECAP) : là encore, il pourrait s'agir d'un signe de progrès. Enfin, de meilleures relations entre la force de réaction de l'OTAN et les groupes de combat de l'UE (BG), basées sur un regroupement de forces pouvant être utilisées sous l'une ou l'autre forme, seraient bienvenues.

A cette fin, il est fort dommage que les Anglais ne sachent pas agir de manière plus nuancée en Europe. Se contenter de dire non aux projets stratégiques européens menés par les Français et les défenseurs de l'Europe, tels que la surveillance par satellite, est contre-productif. Malheureusement, le climat actuel de crise financière à Londres rend improbable l'éventualité d'un changement d'attitude. L'accès des Anglais aux ressources stratégiques américaines et les économies importantes qui en découlent sont loin d'y être étrangers. Londres n'en devrait pas moins admettre que les yeux et les oreilles européens, malgré leurs limites, aideront au développement d'une culture stratégique européenne, ce qui est clairement dans son intérêt. Plus les Européens seront informés, plus ils auront de choses à faire et plus ils chercheront une direction avisée.

A court terme, les Anglais vont probablement se concentrer sur quelques initiatives reposant essentiellement sur les institutions. Il conviendrait d'envisager une série d'initiatives pratiques dans le cadre d'un programme de renforcement stratégique européen, conçu pour que l'OTAN, l'UE et leurs membres aient une vision d'ensemble commune.

Premièrement, une initiative commune UE-OTAN auprès du service d'opérations de maintien de la paix (DPKO) à l'ONU représenterait une approche commune de l'ONU, visant à renforcer la Brigade de réserve multinationale à haute disponibilité pour les opérations des Nations Unies (SHIRBRIG). A cette fin, l'expérience de l'UE et de l'OTAN dans le domaine des opérations de réponse aux crises et des opérations de soutien de la paix pourrait être mise à disposition de l'ONU, d'après les normes d'interopérabilité de l'OTAN, dans le cadre d'un Partenariat de renforcement des ressources stratégiques, permettant une meilleure coopération des forces sur le terrain.

En deuxième lieu, une coopération d'établissement de la sécurité UE-OTAN plus étroite serait bienvenue : l'UE comme l'OTAN ont besoin d'un nouveau concept civique et militaire d'établissement de la sécurité, fondé sur l'Approche globale britannique et la nouvelle politique d'établissement d'une défense intégrée (iDPP) ; l'OTAN comme l'UE ont besoin d'être encouragés par les Anglais pour développer ensemble un nouveau modèle d'établissement de la sécurité ainsi qu'un paradigme pour la bonne organisation de tous les acteurs de la sécurité impliqués dans des opérations. L'Afghanistan a montré le prix d'une mauvaise coordination de l'ensemble des instruments et des acteurs en vue des objectifs stratégiques menés par les Etats.

Troisièmement, le renforcement des transformations et de l'approvisionnement intelligent, en promouvant la coopération de la planification entre l'Agence européenne pour la défense (EDA), le commandement stratégique « Transformation » (ACT) et la Conférence de l'OTAN des directeurs de l'armement national (CNAD), pourrait être envisagé. En effet, les consultations sur la transformation doivent nécessairement faire participer étroitement l'Agence européenne pour la défense au travail du commandement stratégique « Transformation ». La synergie du travail de transformation/modernisation de toutes les

agences qui y sont impliquées est essentielle. La création d'un programme post-Bucarest pour le groupe de travail de l'UE et de l'OTAN sur les ressources devrait constituer un objectif d'importance particulière. En l'absence de coordination, le processus d'Objectif global de l'UE et le processus d'établissement d'une défense intégrée continueront de diverger et la PESD pourrait finir par être perçue comme une alternative à l'OTAN, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la Grande-Bretagne.

Quatrièmement, l'établissement d'un groupe de travail UE-OTAN pour une vision à long terme, afin de promouvoir une convergence dans la planification de la défense, serait souhaitable : l'UE et l'OTAN doivent avoir une vision commune, au-delà de 2010, des Groupes de combats et de la Force de réaction de l'OTAN. La planification et les ressources fondées sur l'effectivité doivent être solidement établies dans toutes les institutions, à l'aide de la même méthode et des mêmes approches. De plus, cette planification doit être fondée sur une compréhension raisonnablement partagée de l'environnement, des défis qu'il contient, dans quels domaines il convient d'investir le plus d'énergie pour une effectivité optimale et comment mieux répartir les tâches dans l'ensemble du spectre de la sécurité, suivant l'ordre du combat/l'ordre d'engagement.

Cinquièmement, il pourrait être envisagé d'explorer des manières d'harmoniser plus efficacement le processus de Prague d'engagement des capacités de l'OTAN (PCC) et le Plan d'action des capacités européennes (ECAP) en encourageant les alliés et les partenaires à les inclure tous les deux dans des programmes d'armement nationaux et en utilisant le Groupe de travail sur les ressources pour trouver de nouvelles synergies entre eux. A cette fin, un groupe de travail UE-OTAN des directeurs d'armement nationaux est nécessaire en tant que prolongement logique du besoin des Anglais d'encourager un effort plus global en Europe et au-delà.

Sixièmement, il convient de rechercher une meilleure coopération UE-OTAN pour le financement de gros projets permettant aux Européens de se procurer de meilleurs équipements en vue d'opérations militaires stratégiques. De plus, les Anglais doivent renforcer la coopération de l'OTAN avec l'EDA, en leur demandant d'examiner ensemble un financement de la défense innovant, ayant recours au secteur privé. Par exemple, on pourrait capitaliser bien plus sur l'expérience des projets lourds tels que les communications satellites militaires anglo-françaises *Skynet V*, où les coûts ont été rentabilisés par l'offre d'un service double-usage aux entreprises multinationales. Les Anglais devraient également encourager l'utilisation créative des biens civils, à l'appui d'opérations de niveau bas à médian, afin de réduire le coût par plate-forme et par opération. Par exemple, les Néerlandais étudient actuellement le rôle des plates-formes commerciales maritimes et fluviales, telles les péniches, en vue de remplacer des biens militaires onéreux servant à baser le personnel, les équipements et le matériel dans des opérations humanitaires et de défense de la paix en Afrique.

Ensuite, il faudrait encourager l'UE et l'OTAN à examiner ensemble comment mieux répartir les coûts de la modernisation militaire. Un des nombreux problèmes auxquels les alliés et les partenaires de la Grande-Bretagne de l'UE et de l'OTAN sont confrontés dans la préparation de leurs forces armées à un rôle stratégique est l'envergure des dépenses préliminaires pour les équipements militaires, dont les coûts escaladent proportionnellement à la complexité et dont les coûts de production même augmentent. L'Agence pour la défense européenne et l'OTAN doivent réfléchir ensemble aux meilleures manières de faire intervenir des initiatives de financement privé paneuropéen dans les programmes

d'acquisition européens et de contribuer à répartir les coûts d'investissement sur le cycle de vie des équipements.

Enfin, il serait bon d'assumer la direction d'une réflexion sur l'applicabilité de l'Approche globale. Il s'agit d'un concept britannique devenu très à la mode dans les capitales occidentales, bien que très mal compris. Cependant, l'étendue des concepts attribués à l'Approche globale est telle qu'il y a fort à faire pour établir un cadre conceptuel unique, promouvant non seulement une compréhension commune de l'organisation de tous les instruments de sécurité nationale en vue d'une effectivité nationale, mais surtout des manières de multi-nationaliser l'Approche globale pour la rendre effective dans des endroits comme l'Afghanistan. Les Anglais pourraient également jouer un rôle prépondérant dans la garantie de l'efficacité de l'Approche globale dans l'OTAN comme dans l'UE. Le cas de l'Afghanistan montre que, telle qu'elle est actuellement envisagée, l'Approche globale pourrait dans une certaine mesure encourager une meilleure coordination nationale entre les divisions du commandement national, pour des morceaux de terrain dont chaque Etat membre d'une coalition serait responsable. Cependant, une approche de ce genre, telle qu'elle est appliquée en Afghanistan, risque véritablement de dégrader l'efficacité de l'interopérabilité civile-militaire et transnationale, car la projection d'institutions nationales sur le terrain est d'une complexité rendant impossible une collaboration de qualité entre partenaires, pourtant cruciale au succès de la mission.

LE GRAND PLAN STRATEGIQUE DE LA GRANDE-BRETAGNE POUR L'OTAN

Un plan stratégique britannique pour l'OTAN chercherait nécessairement à repositionner l'Alliance en tant que grande institution militaire de sécurité, ciblée sur une grande effectivité stratégique pour la sécurité. Le Concept stratégique de l'OTAN a été réécrit il y a dix ans à présent. Depuis, l'Alliance a connu le 11 septembre, l'Afghanistan, la guerre en Iraq, les attentats de Londres et de Madrid, l'ascension de la Chine et le conflit russo-géorgien. Un concept stratégique distille son apprentissage dans la nature, les motifs, les lieux et les moments de l'action de l'OTAN. Bien que la directive Politique globale de 2007 (CPG) ait quelque peu contribué à corriger l'orientation stratégique de l'Alliance, il est évident que, si on devait écrire aujourd'hui un concept stratégique, il serait bien davantage ciblé sur l'effectivité stratégique. Cela revêt une importance particulière dans l'établissement d'une directive pour les dirigeants comme pour les organisateurs, alors qu'ils préparent l'Alliance à se confronter à l'ordre mondial émergent. Malheureusement, étant donné la rupture du cercle politique-militaire, le défi ne sera pas seulement de rédiger ce qui sera de fait une Approche globale stratégique des opérations de l'OTAN, mais également de convaincre les dirigeants nationaux que cette dernière renseignera la planification et les investissements nationaux.

De plus, sans ce concept stratégique, sous-tendu par un réel consensus politique, les forces de l'OTAN courent le risque d'un déséquilibre dangereux. Déjà, une trop grande part des forces armées de l'Alliance ne sont pas assez polyvalentes, en conséquence d'appréciations préliminaires très limitées concernant leur organisation sur leur champ d'opération. Un nouveau concept stratégique pourrait aider à rétablir ce qui est pour les Anglais une transmission capitale entre la grande stratégie, la stratégie militaire, les opérations militaires et non militaires. Certes, un tel document, s'il avait été prêt à temps pour le sommet du 60^e anniversaire de l'Alliance en 2009, se serait avéré très utile. Cependant,

l'administration Obama aura besoin de temps pour définir son approche, ses priorités et son équipe. Cependant, les Anglais sont fermement convaincus que les Horizons de sécurité stratégique doivent être étudiés, en s'appuyant sur le Projet de la multiplicité des menaces futures de l'OTAN. L'OTAN doit préparer les défis auquel il pourrait être confronté d'ici vingt à trente ans.

Les Anglais pensent également qu'il serait bon de mener une analyse des composantes de la défense aujourd'hui et de ce que l'Alliance doit entreprendre pour l'assurer. De nos jours, l'intégrité territoriale recouvre bien plus que la défense d'un espace souverain contre l'incursion armée de troupes d'Etats étrangers. Le 12 septembre 2001, le Conseil de l'Atlantique-Nord a déclaré que les attentats à Washington et à New York relevaient de l'article 5, la clause de défense collective de l'Alliance. Si le territoire de l'Alliance doit être crédible en tant que base d'opérations pour la stabilité stratégique, alors une défense crédible sera nécessaire pour faire face à des attentats de grande envergure, à la destruction des moyens de fonctionnement de la société et à une pénétration catastrophique. L'OTAN ne doit pas se contenter de reconstituer les forces armées de l'Alliance en une force de dissuasion nucléaire et conventionnelle, mais également dépasser ses attributions limitées pour réfléchir à l'avenir de la défense antimissiles, la protection des infrastructures critiques de l'Alliance et la cyber-défense. Il convient en réalité de se pencher dès maintenant sur la forme et l'étendue d'un futur concept stratégique.

Une proposition de définition de l'Approche globale par Londres jouerait un rôle central dans cette entreprise. La sécurité et la défense se rejoignent quand l'électronique, la technologie et les communications instantanées renforcent le côté sombre de la mondialisation, en augmentant l'interdépendance et la vulnérabilité réciproque des Etats et des peuples. Les systèmes et les sociétés s'appuient tant sur les infrastructures virtuelles que leur perturbation pourrait avoir un effet quasi destructeur. L'Approche globale, qui est celle de notre temps, doit être complétée par une défense globale, où tous les instruments étatiques et trans-étatiques seront réunis pour former un bouclier efficace. Une telle ressource nécessitera une approche totale de planification de la sécurité, qui ne pourra être adoptée que par un instrument puissant de planification, tel que le grand quartier général des puissances alliées d'Europe de l'OTAN (SHAPE).

Une définition de l'Approche globale servirait un partenariat UE-OTAN plus efficace – ainsi qu'entre l'UE et les Etats-Unis –, pourvu qu'elle soit fondée sur des améliorations pratiques des opérations de stabilisation et de reconstruction (S & R). Par exemple, l'établissement précoce d'un groupe de travail UE-OTAN sur l'Approche globale, qui harmoniserait le concept de gestion de crises (CMC) de l'UE avec la planification et l'action concertées (CPA) de l'OTAN, serait bienvenu. Le rôle légitimant – et opérationnel – des Nations Unies est important pour les Anglais : ainsi, le rôle de l'ONU dans la promotion d'une réconciliation politique à la fin des opérations S & R devra être plus marqué. Cela est particulièrement important, étant donné les tensions actuelles en Afghanistan, où deux éléments ciblés sur l'OTAN revêtent un caractère essentiel : a) la légitimation/l'autorisation des missions ; le rôle potentiel de l'ONU dans une réconciliation politique sur le terrain ; et b) le développement d'un concept commun englobant les opérations, les doctrines et les structures militaires et civiles qui pourraient être établies en tant que pratiques normales de fonctionnement auprès des parties tierces au partenariat transatlantique, surtout les partenaires onusiens. En effet, d'un point de vue britannique, les concepts actuels de S & R tendent à inclure un trop grand nombre d'objectifs, recouvrant une gamme vaste : la sécurité,

le développement, la gouvernance..., mais ne soulignent pas assez la nécessité de chercher la réconciliation des parties dès le début du conflit.

Dans un avenir prévisible, à l'exception de quelques ressources britanniques et françaises, les Européens n'auront que des ressources et des capacités avancées limitées pour les expéditions de stabilité. Les opérations S & R sont particulièrement difficiles pour les Européens, car elles nécessitent à la fois un nombre important de forces et des forces qui puissent exécuter des manœuvres. L'élément militaire est essentiel pour une présence crédible sur le terrain et la protection des éléments non militaires de S & R. Si les Etats-Unis ont parfois eu tendance à sur-militariser les opérations S & R, les Européens ont souvent privilégié la composante civile : ici encore, les Anglais aimeraient trouver un terrain d'entente dans le cadre de l'Alliance.

Après l'élaboration d'un nouveau concept stratégique et la clarification de l'Approche globale, la modernisation des forces armées de l'OTAN est la troisième urgence d'un point de vue britannique. En effet, le concept stratégique et la transformation des forces sont les deux faces d'une même médaille. Pour résumer, la crédibilité du partenariat transatlantique en tant que pierre angulaire de la sécurité mondiale s'appuie nécessairement sur ces deux piliers : les ressources et la supériorité militaires des démocraties. Cela n'est peut-être pas politiquement correct mais, d'un point de vue stratégique, ça l'est. Malheureusement, le modèle actuel de transformation de l'OTAN est bardé de contradictions conduisant à ce qu'on pourrait désigner comme un écrasement des ressources et des capacités, où le coût des opérations réduit les forces, malgré l'agrandissement de la liste des tâches. La planification des forces et le dilemme implicite qui s'y attache sape dangereusement la création d'une sécurité effective par l'Alliance. L'Afghanistan comme l'Iraq ont prouvé l'importance centrale d'une quantité critique de forces pouvant opérer sur l'ensemble du spectre du conflit, ainsi que dans le temps et sur les distances.

En d'autres termes, les Anglais estiment que l'OTAN a besoin de forces de haut niveau et de forces pour la stabilisation et la reconstruction. Qu'on le veuille ou non, certains pays sont plus capables que d'autres de faire une entrée en force, d'autres encore sont plus doués pour tout ce qui suit. Ils estiment également que cette réalité simple s'est perdue au fil de débats interminables, inutiles, se mordant la queue, sur l'épineuse répartition des tâches entre les nations membres de l'OTAN. Londres ne l'admettra jamais publiquement, mais il existe bel et bien une répartition des tâches à l'OTAN entre les pays capables d'appliquer une solide coercition et ceux qui ne le peuvent pas, entre ceux qui paient et ceux qui ne paient pas. On peut même dire qu'il y a trois niveaux de coercition dans l'Alliance. D'abord, les combattants, qui peuvent entreprendre des opérations d'entrée par la force et ne se composent que des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France – et, dans une certaine mesure, des Pays-Bas. Ensuite, les défenseurs de la paix, dont les forces conviennent à des fonctions de maintien de l'ordre : citons, principalement, l'Allemagne et l'Italie. Enfin, il y a les Etats protégés, qui ont surtout rejoint l'OTAN pour se préserver d'une Russie revancharde et dont la tradition d'expédition militaire est, en conséquence, faible ou inexistante, tout comme leur intérêt pour les grandes questions de sécurité. C'est la profondeur et l'étendue de cette divergence qui préoccupe tant Londres. De plus, les Anglais ont peur que la transformation des forces de l'Alliance ne soit reportée aux calendes grecques à cause de sempiternels prétextes sur les retraites, le vieillissement de la population, la diminution des bases fiscales, etc., qui ne sont bel et bien que des prétextes. En d'autres termes, pour les Anglais, trop de membres de l'OTAN continuent de n'apporter qu'une

valeur sécuritaire insuffisante. Si la politique est l'art du possible, la transformation militaire doit être la pratique du nécessaire.

Les Anglais tendent à envisager le contre-terrorisme comme un exercice des vertus traditionnelles de stratégie, de stabilité et de sécurité. Pour Londres, ce qu'on a appelé – tragiquement à tort – la « guerre mondiale contre le terrorisme » est en train de devenir une chose à laquelle ils ont été confrontés plus d'une fois au cours de leur long passé impérial. Elle est en train de devenir un conflit systématique de niveau faible, pouvant provoquer des dégâts importants, nécessitant une vision, une stratégie, un engagement et une résistance durables. Ainsi, pour faire face à ce défi, la politique intérieure sera aussi importante que la politique étrangère et de sécurité. Bien sûr, ce conflit, par sa nature, est à la lisière de la contre-insurrection et du conflit systématique et Londres ne doute pas que l'administration Obama soit plus sensible à une vision à long terme. De même, l'Afghanistan et l'Iraq sont la preuve d'une interaction nouvelle et chaotique entre le radicalisme et la puissance qui apportent aux Etats cherchant à défier l'ordre mondial une nouvelle forme d'opposition à la suprématie de l'Occident. Le rôle efficace et destructeur de l'Iraq lors de son soutien aux insurrections du Liban, de l'Iraq et de l'Afghanistan illustre cette nouvelle forme de conflit. En conséquence, cette nouvelle « guerre de trente ans »³ – qui mêle les croyances extrémistes, les technologies de destruction anciennes mais massives, les sociétés intolérantes et instables, les crimes stratégiques et la mondialisation des équipements et des communications – nécessitera une réaction multidimensionnelle, car il s'agit de dangers multidimensionnels transcendant la géographie, les fonctions et les ressources. La réaction de l'Occident et de ses partenaires aura besoin d'une nouvelle grande stratégie dont l'OTAN sera le centre. C'est pourquoi les Anglais tiennent tant à garantir le maintien du monopole traditionnel des Etats sur la puissance de destruction massive et à empêcher sa fuite vers des groupes insensibles à la dissuasion ou à la négociation.

Il existe, pour les Anglais, la possibilité d'un continuum stratégique entre le contre-terrorisme, la politique de la puissance et la politique de la prière. Le contre-terrorisme ne doit pas devenir l'*alpha* et l'*oméga* de la planification de l'Alliance, ni un prétexte pour se concentrer sur le terrorisme tactique au détriment des défis stratégiques émergents. La pensée et l'action stratégiques de l'Alliance auront besoin d'une vision stratégique régénérée, fondée sur des puissances armées adéquates, capables de gérer de vastes menaces en coopération avec des ressources et des capacités stratégiques civiles et militaires.

Aujourd'hui, l'Europe est globalement libre et réunifiée. Pour les Anglais, le mot « partenariat » commence à acquérir un sens différent de celui qu'il avait dans les années 1990. Pour le meilleur ou pour le pire, l'Alliance est aujourd'hui appelée à devenir le cœur par excellence de la sécurité dure. De même, Londres n'approuverait jamais la formation d'une OTAN mondiale : une telle structure est vouée à l'échec, même si les puissances émergentes souhaitaient l'intégrer – et la plupart ne le souhaitent pas. Les Anglais préféreraient que les partenaires potentiels aient un éventail de choix plus vaste. En effet, par certains aspects, l'importance politique des partenaires va égaler celle des membres selon leur point de vue. Ainsi, un partenariat, aujourd'hui, ne doit pas se contenter de sous-entendre un accès à l'adhésion, ni un mécanisme permettant à de petits pays instables situés dans des coins reculés de former un partenariat politique implicite avec l'Alliance. Pour les Anglais, un partenariat pour la paix au XXI^e siècle doit être perçu comme l'une des composantes du

³ La guerre de Trente ans a eu lieu entre 1618 et 1648, principalement sur le territoire de ce qui est aujourd'hui l'Allemagne, et aura marqué l'histoire par sa sauvagerie. Son motif principal était une lutte pour le pouvoir entre Catholiques traditionnalistes et Protestants.

complexe architectural de la sécurité auquel prétend le concept stratégique : il doit donc servir la grande stratégie comme la stabilité régionale. L'ONU et l'OTAN se retrouveraient nécessairement au centre politico-stratégique et militaro-stratégique d'une toile mondiale d'Etats partageant le même esprit, ce qui leur permettrait de travailler ensemble plus efficacement sur des opérations quand ils le souhaiteraient.

Pour les Anglais, les normes et la doctrine de l'OTAN constituent des atouts inestimables, permettant d'entreprendre des opérations efficacement sans devoir réinventer sans cesse la roue opérationnelle. L'OTAN occuperait alors une position centrale dans l'orchestration d'une sorte de « société des amis stratégiques », organisée autour de l'Alliance, malgré son engagement informel envers la stabilité stratégique. Cela suppose d'entretenir des liens, sur une base pragmatique, avec des pays comme l'Australie, le Brésil, l'Inde, le Japon, l'Afrique du Sud et la Corée du Sud, pour n'en citer que quelques-uns.

* *

*

La Grande-Bretagne est donc fermement convaincue qu'une coopération efficace entre Européens et Américains est seule garante d'un niveau crédible de sécurité, pour un coût raisonnable. Dans cette perspective et pour assurer aux outils non coercitifs un effet conséquent, un état d'esprit stratégique, soutenu par une coercition militaire crédible, est nécessaire. L'OTAN reste cruciale pour la politique de sécurité britannique, encore et toujours. En effet, il n'y a pas de puissance douce ou de puissance dure : il n'y a que l'effectivité⁴.

Les mécanismes efficaces et crédibles de multiplication de l'effectivité de la sécurité revêtiront une importance particulière au XXI^e siècle. Ces mécanismes désignent des institutions telles que l'OTAN et l'UE, coopérant harmonieusement pour le bien-être de tous. La Grande-Bretagne vise par dessus-tout à ce que l'OTAN soit capable de gérer les défis stratégiques indéniables de l'avenir, c'est-à-dire à ce que l'OTAN soit non pas mondial, mais capable de voir, de penser et d'agir de façon mondiale. Les enjeux sont très élevés. En effet, Londres a la conviction qu'un manque de vision stratégique pourrait provoquer la ruine du système d'équilibre institutionnel, de légitimité et de stabilité que les Anglais ont apporté au monde – ce monde qui deviendrait alors extrêmement dangereux. La Grande-Bretagne ne serait plus maîtresse du destin de sa propre sécurité, mais livrée à la merci d'événements que seule l'OTAN a le pouvoir collectif de maîtriser. Malheureusement, un trop grand nombre de membres de l'Alliance semblent avoir accepté l'inéluctabilité du déclin et n'attendent plus que sa venue. Cette attitude existe également à Londres, mais il est peu probable que les Anglais la cultivent bien longtemps.

Une chose est claire : pour les Anglais, la nécessité de l'OTAN est aussi forte que par le passé, sinon plus, car elle est la seule organisation capable d'organiser une puissance

⁴ L'effectivité désigne le fait d'atteindre ses objectifs, ce qui confère de la puissance, par exemple les ressources, l'organisation et l'application par des moyens différents. Max WEBER donne une assez bonne définition de la puissance : « la puissance est la possibilité d'imposer sa volonté sur le comportement d'autres personnes. » (cité par J. K. GALBRAITH, « Power and organization », in Steven LUKES (dir.), *Power*, Blackwells, Oxford, p. 212).

coercitive véritablement crédible, légitime et stable, dans un monde marqué par l'instabilité, voire le chaos. L'émergence de l'Asie et l'expansion de l'Amérique menacent de faire de l'Europe un terrain stratégique d'arrière-plan, d'autant plus vulnérable aux secousses du changement qu'il n'aura pas de dispositif protecteur. Les Anglais considèrent l'Alliance comme la plus crédible des garanties contre une telle éventualité. Pour Londres, l'OTAN a été une alliance systématique nécessairement ciblée sur la zone euro-atlantique, parce que l'Europe était le centre du monde. Aujourd'hui, l'OTAN doit devenir une alliance systématique fondée sur la zone euro-atlantique, capable d'exporter la sécurité au-delà de ses frontières, au lieu de se contenter de la garantir dans son enceinte.

Au cours de l'interrègne entre deux ordres mondiaux, de 1990 à 2001, l'OTAN s'est détournée de sa grande mission stratégique et a perdu son but. Cependant, les Anglais sont convaincus que le destin de l'OTAN s'exerce sur le plan stratégique en tant que miroir global de la sécurité de l'environnement qu'il sert. Ainsi, l'Alliance doit réfléchir aujourd'hui aux besoins du grand environnement de sécurité qui englobe à présent les Européens et les Américains. L'année 2016 pourrait se révéler davantage semblable à l'année 1956 qu'à l'année 1996 et la direction stratégique de la Grande-Bretagne est nécessaire, s'appuyant sur une vision commune de l'Alliance avec les Etats-Unis, comme, nous l'espérons, avec la France.